

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 639, ENERO 2023

POLÍTICA Y DERECHO

El Estado regional. Un análisis crítico desde la perspectiva de la distribución de competencias

MAGDALENA ORTEGA P.



RESUMEN

- A pesar de que la propuesta de Constitución de la Convención Constitucional fue rechazada con una mayoría cercana al 62% de las preferencias, la cuestión constitucional se encuentra lejos de estar zanjada. Una buena noticia es que las próximas discusiones constitucionales no se inician desde cero: hay temas que se han establecido como mínimos de la discusión y se tendrán a la vista los varios insumos que ha dejado el proceso, tales como la propuesta de Constitución.
- Uno de los temas que probablemente volverá a ser discutido es la forma del Estado en la Constitución, enfocada en la búsqueda de un diseño institucional que promueva una descentralización efectiva. En este sentido, el propósito de este artículo es aportar un análisis crítico de la propuesta de Estado regional emanada de la Convención Constitucional, enfocándose principalmente en la distribución de competencias y los problemas asociados a la superposición de éstas en un diseño constitucional que, al menos en este aspecto, puede calificarse de maximalista.
- En este trabajo se planteará que la propuesta de descentralización de la Convención Constitucional incorporaba aspectos complejos y potencialmente perjudiciales para la implementación del diseño, especialmente en la resolución de contiendas de competencia. Para esto, se realizará una revisión de la literatura sobre descentralización, una breve historia de la organización político-administrativa en Chile, un examen crítico de la propuesta de Estado regional de la Convención y un contraste con el caso del Estado Autonomático Español en materia de atribución de competencias.
- El texto busca advertir que la superposición de competencias es objeto de críticas en diseños de descentralización, en tanto causa problemas tales como la dificultad de emplazamiento de responsabilidad de las diferentes entidades territoriales, ineficiencia en el gasto y, sobre todo, un aumento en la litigiosidad entre entidades territoriales para solucionar contiendas de competencia. Esto tendría efectos directos en la experiencia de la ciudadanía con el Estado y, además, en la labor la justicia constitucional.
- Cuando la superposición de competencias es recurrente y no acotada, se genera una tensión especialmente fuerte en el ente que dirime las contiendas de competencia. Si en el diseño general esta labor la realiza quien además resguarda la supremacía constitucional, se sitúa a dicha institución en una posición compleja, que aumenta las posibles objeciones a la labor de ésta. El artículo concluye que es relevante extraer lecciones de la discusión constitucional reciente, observar de cerca el diseño institucional propuesto para ver en qué materias sería recomendable avanzar y sobre cuáles es importante hacer mejoras profundas.

Palabras claves: Estado regional, competencias, autonomía territorial, coordinación, Convención Constitucional, Chile.


MAGDALENA ORTEGA P. Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigadora asistente en el CEP.

Agradezco a Lucas Sierra, Aldo Mascareño y Eugenio García-Huidobro por los comentarios realizados al borrador de este artículo.



INTRODUCCIÓN

En los años 1831 y 1832, el francés Alexis de Tocqueville durante su famoso viaje recorriendo Estados Unidos para experimentar de primera fuente lo que significaba una república democrática, le llamó la atención la forma particular de distribución del poder a lo largo del territorio. En particular, destacaba la diferencia que existía con los Estados eminentemente centralizados de Europa y este nuevo Estado federal. Tocqueville se preguntó sobre los beneficios —y eventuales perjuicios— que conllevaría la opción entre descentralización y centralización. Llegó a señalar que una de las cosas que más admiraba en América eran los efectos políticos de su organización mayormente descentralizada, en tanto hacía que la presencia del (los) gobierno(s) estuviera más cerca de las personas (Tocqueville 2008 [1834], 215)¹. Antes que Tocqueville, en los textos de *El Federalista* se reflexionó sobre la importancia de definir la organización del gobierno y el país alrededor de una federación, es decir, la importancia de la distribución del poder en el territorio, especialmente con el fin de generar pesos y contrapesos en el ejercicio del poder (Hamilton y Madison 2016 [1788], 326)². El territorio de un Estado es esencial para la organización política de un país en tanto éste interactúa de manera indisoluble entre la pretensión de autoridad que tiene el Estado y la identidad de aquellos sobre quienes se pretende dicha autoridad (Barber 2010)³. Los conceptos de autoridad, soberanía y territorio estarían así intrínsecamente unidos. Es claro entonces, que la organización territorial del poder y su delimitación sean de los temas más relevantes que las constituciones deben abordar: estas definiciones tienen incidencia directa en el funcionamiento de la democracia y el bienestar de las sociedades (Arretche 2022, 470).



El territorio de un Estado es esencial para la organización política de un país en tanto éste interactúa de manera indisoluble entre la pretensión de autoridad que tiene el Estado y la identidad de aquellos sobre quienes se pretende dicha autoridad.

¹ Mucho se ha dicho en la literatura sobre los aportes tempranamente realizados a la reflexión sobre la descentralización por Alexis de Tocqueville. Ver, por ejemplo, Bacot (2005).

² Hay autores que plantean que la importancia que le dan Madison, Hamilton y Jay, autores de los textos que conforman *El Federalista*, a la existencia de pesos y contrapesos proviene de la influencia de las ideas de John Locke. Sobre las ideas de Locke, véase Locke (1959).

³ En las definiciones clásicas del Estado (por ejemplo, Weber 1958, 78) el territorio es un elemento crucial para la existencia del Estado, sin perjuicio de que en la literatura hay autores que no lo consideran como tal (Barber 2010).

En Chile, la discusión y las tensiones en torno a una mayor descentralización han formado parte relevante de la discusión pública, tanto jurídica como política. En palabras de Andrés Estefane, “el crónico centralismo del sistema institucional chileno, acentuado por las promesas defraudadas de una regionalización ineficaz, ha expandido el malestar ciudadano de forma transversal” (2017, 87). En la última década se ha mejorado en términos de cobertura de servicios, esperanza de vida, ingresos y pobreza en las regiones, sin embargo, dicho malestar persiste y se relaciona con las brechas interregionales significativas que están todavía presentes. Por ejemplo, la perpetuación de salarios más bajos, el menor acceso a recursos sanitarios, la desigual calidad de la educación escolar y superior, entre otras (PNUD 2018). Por estas razones, en 2017 y 2018, luego de un extenso periodo de discusión, se habían recién publicado las leyes que buscaban ahondar en materia de descentralización. No sorprende, en consecuencia, que la descentralización y la reivindicación regional que fueron protagonistas en las movilizaciones de 2011, volvieran con fuerza para las de octubre de 2019. Esta discusión terminó siendo protagonista en la Convención Constitucional (en adelante, indistintamente ‘Convención’) y, en definitiva, en la propuesta de texto presentada. Fue un tema de radical importancia, a tal punto que en la instancia preliminar de discusión de reglas se dispuso una comisión especial (Comisión de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial) que lo abordó y consagró en el reglamento general como principio de tal propuesta y de la Convención⁴. También fue definido como “enfoque de transversalización”⁵, y, luego, cuando se discutieron propuestas de articulado, se dispuso una comisión específica del tema para analizar el contenido de fondo de la propuesta constitucional (Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal). Tanto por la naturaleza de la materia como por el resultado de la forma en que se llevó a cabo la discusión, la descentralización, la regionalización y el concepto de Estado regional y sus autonomías, se establecieron como ejes centrales de la propuesta de la Convención.

En Chile, la discusión y las tensiones en torno a una mayor descentralización han formado parte relevante de la discusión pública, tanto jurídica como política.

La propuesta constitucional fue rechazada en un histórico referéndum con el 61,89% de las preferencias por la ciudadanía. Aun cuando consagraba un “Estado regional”, este fue rechazado en todas las

⁴ De acuerdo con el artículo 3°, letra f) del Reglamento General de la Convención Constitucional: “Los órganos de la Convención, sus decisiones y este Reglamento garantizan, respetan y promueven una efectiva descentralización del proceso constitucional, incluyendo en él a las personas chilenas residentes en el extranjero. La Convención deberá propiciar la participación popular descentralizada a lo largo de todo el territorio nacional, incluyendo a la población migrante, territorios indígenas y de chilenas y chilenos en el exterior.”

⁵ De acuerdo con el art. 90 del Reglamento General de la Convención Constitucional, se buscó “transversalizar” ciertos enfoques a lo largo de toda la propuesta de Constitución, entre ellos el de descentralización.

regiones del país y en el 97% de las comunas⁶. Con todo, es difícil pensar que podamos dar por cerrada la cuestión constitucional chilena. Al contrario, aun cuando a la fecha que se escribe este artículo no hay certeza sobre mecanismos o procedimientos para una nueva discusión, sabemos que existe un consenso del espectro político sobre la necesidad de lograr un texto que esta vez sí concite apoyo mayoritario. Este ha sido demostrado por —la mayoría de— quienes estuvieron en el rechazo y, en general, por las negociaciones que ha habido en búsqueda de un acuerdo⁷. La mejor forma de organización del Estado y cómo ésta propiciará la descentralización será ciertamente un tema para discutir, ya que, dentro de los primeros principios pactados en las bases institucionales del acuerdo para un proceso constituyente, está la noción de que Chile es unitario y descentralizado⁸. Para la próxima discusión se cuenta con varios insumos, dentro de los cuales la propuesta de la Convención Constitucional recientemente desechada es un elemento que sin duda será relevante. En consecuencia, vale la pena detenerse en ella con cierto detalle.

En la propuesta de la Convención se definía a Chile cómo un Estado regional organizado territorialmente en entidades autónomas.

En la propuesta de la Convención se definía a Chile como un Estado regional organizado territorialmente en entidades autónomas (comunas y regiones autónomas, autonomías indígenas y territorios especiales). Esta era la estrategia constitucional de descentralización propuesta. Como veremos más adelante, la descentralización es un medio para lograr diferentes fines, como acercar las decisiones a las comunidades intermedias, mejorar la gobernanza, la capacidad de respuesta de las autoridades de gobierno, la eficiencia en la distribución de bienes públicos, entre otros. Sin embargo, que dicho proceso sea exitoso y se experimenten sus ventajas depende de variados factores (Bardhan 2002; Faguet 2014; Faguet et al. 2014, entre otros). Las consecuencias de descentralizar pueden incluso ser negativas para el desarrollo del país y su ciudadanía de no disponer de un diseño institucional adecuado, y por eso se debe tener especial cuidado en dichas definiciones. Un aspecto especialmente relevante radica en la distribución y asignación de competencias entre las diferentes unidades territoriales y la forma de resolver los conflictos que a raíz de lo anterior se susciten (Irrarázaval y Pérez 2009; Irrarázaval y Rodríguez 2018). Cuando se produce una duplicidad o superposición de competencias entre diferentes unidades territoriales, se genera un problema estructural con consecuencias negativas a lo largo de todo el entramado institucional. Cabe señalar que este no es un problema necesariamente

⁶ De acuerdo con los datos definitivos del Servicio Electoral (Servel), disponibles en: <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237>. Consultado de fecha 06 de diciembre, 2022.

⁷ Véase, Verdejo y Martínez (2022), y Celedón, T. y Chechilnitzky, A. (2022).

⁸ Fuentes, C., Jiménez, L. y Ojeda, J. M. (2022).

resuelto en el diseño orgánico actual. Es más, con las nuevas reformas a los gobiernos regionales, de las cuales estamos recientemente experimentando su implementación, ya se ha estimado que existe una falta de claridad en la parte ejecutiva del gobierno regional que hace intuir la posibilidad de que se produzca cierta superposición de atribuciones, careciendo todavía de un mecanismo de resolución de éstas (Helfmann et al. 2021). Dicho esto, existe hoy una oportunidad para sentar las bases de un modelo de descentralización que considere estos aspectos complejos y disponga un proceso gradual y efectivo.

En este artículo se propone un examen crítico del diseño de Estado regional planteado en la Convención Constitucional. Se buscará mostrar que este diseño, caracterizado por la autonomía y una asignación de competencias bajo un modelo integrado⁹ y a ratos ambiguo en su distribución, presentaba un potencial problema de superposición de competencias. Como resultado, podría haber existido una alta litigiosidad al discernir los ámbitos de competencia de cada entidad territorial, razón por la cual se analizará el rol que le habría cabido a la Corte Constitucional (en adelante, indistintamente ‘Corte’). De acuerdo con el diseño de la Convención, habría sido esta entidad la encargada de zanjar dichas contiendas de competencia. Se puede anticipar que, de haberse implementado, el diseño habría generado condiciones propicias para una objeción contramayoritaria de las definiciones jurisdiccionales de competencias, lo que se habría transformado en un caso de judicialización de las “megapolíticas”, en palabras de Ran Hirschl (2008).

Existe hoy una oportunidad para sentar las bases de un modelo de descentralización que considere estos aspectos complejos y disponga un proceso gradual y efectivo.

Para esto, el trabajo se ordenará de la siguiente manera: (i) una breve historia de la organización territorial chilena y las principales reformas de descentralización, para analizar el punto de partida de la discusión; (ii) un análisis del Estado regional como concepto en general y su relación con la descentralización; (iii) una descripción breve del diseño propuesto por la Convención, en tanto estrategia institucional de descentralización; y (iv) un análisis de la distribución de competencias y las consecuencias que de ello podrían derivarse.

⁹ Se ahondará sobre esto más adelante, en la sección III. Por ahora, diremos que George Anderson (2008) categoriza en dos formas principales la manera en la cual los diferentes países distribuyen poderes dentro de las federaciones. No obstante ser esta una aproximación desde el federalismo, como el mismo autor señala, son categorías que permiten ilustrar en general la distribución del poder y las competencias.



BREVE HISTORIA DE LA DIVISIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA CHILENA Y LAS TENSIONES DE DESCENTRALIZACIÓN

La discusión sobre la adecuada división político-administrativa de nuestro país se remonta al establecimiento de las primeras instituciones autónomas y comienzan en paralelo a la construcción del Estado-nación chileno independiente (Estefane 2017). Hay varios autores que consideran que la historia y tradición de Chile es una que se identificaría con un Estado más bien unitario y centralizado (Tagle 1985; Véliz 1984). Con todo, tempranamente se presenta una tensión descentralizadora en la discusión sobre la adecuada forma de organización del Estado.

Uno de los hitos en este sentido fue la adopción de las llamadas “leyes federales” de 1826 que buscaban la instauración del federalismo en Chile. Dicho modelo no prosperó principalmente debido a la instauración de un modelo que privó al gobierno central de medios eficaces de fiscalización, que, además, según algunos autores, era una institucionalidad extraña a su realidad social (Jiménez y Jiménez 2021). Luego de su disolución se buscó un compromiso intermedio entre el centralismo y el fallido modelo federal en la Constitución de 1828. Ya en el preámbulo de dicha Constitución se define la intención de buscar un modelo en que las provincias “[ya no] fluctuarán en lo sucesivo entre turbulencias peligrosas y una dependencia ilimitada del Gobierno”, más todavía sobre cómo conjugar que no existiera un “sacrificio de su individualidad” pero tampoco se vean “segregadas del cuerpo respetable a que pertenecen” (Constitución Política de la República de Chile de 1828). Este modelo tampoco funcionó y con ello se instauró uno eminentemente centralista con la Constitución de 1833. Luego, con la dictación de la “Ley de la comuna autónoma” del 5 de diciembre de 1891, se realizó un nuevo breve intento de estructurar a los municipios sobre una base autónoma e independiente, con asambleas electorales, que tampoco tuvo resultados favorables.

Otro hito relevante dentro del recorrido de descentralización de Chile, se encuentra el diseño dispuesto en la Constitución de 1925, donde se propuso una organización territorial y administrativa en base a las provincias.

Otro hito relevante dentro del recorrido de descentralización de Chile, se encuentra el diseño dispuesto en la Constitución de 1925, donde se propuso una organización territorial y administrativa en base a las provincias. Ellas fueron consagradas como la unidad subnacional más relevante y que contarían

incluso con Asambleas Provinciales (art. 88, Constitución Política de la República de Chile 1925)¹⁰. Este órgano asesoraría al Intendente (representante del presidente y quien fiscalizaría todas las obras y los servicios públicos del territorio sobre el que presidiera), podría dictar ordenanzas o resoluciones, y representaría anualmente al presidente las necesidades de ese gobierno subnacional. Sin embargo, las leyes necesarias para implementar dicho proceso nunca fueron dictadas y, finalmente, con la Ley N° 7.164 del 3 de febrero de 1942, se determinó que las atribuciones de dichas Asambleas fueran trasladadas al Intendente. Con esto, el proceso quedó truncado.

Desde el año 1974 en adelante, especialmente durante el periodo de la dictadura militar, se dio lugar a un proceso de regionalización. En éste se rediseñó la organización territorial de las provincias, transitando hacia una estructura organizada en torno a las regiones. Estas fueron diseñadas principalmente con criterios geopolíticos y militares, propios de la Guerra Fría. Dentro del marco de seguridad nacional se buscaba que, por medio de la desconcentración del desarrollo económico hacia las regiones, se generara una ocupación que salvara ciertos vacíos en el espacio nacional que podrían potencialmente llegar a comprometer la seguridad interna y externa del país. Adicionalmente, la distribución específica de las regiones buscó un equilibrio fronterizo que tomara en consideración la relación con los países vecinos. En general, todos estos procesos tuvieron un objetivo de descentralización puramente administrativo (Boisier 2000).

Desde el año 1974 en adelante, especialmente durante el periodo de la dictadura militar, se dio lugar a un proceso de regionalización.

Luego de este proceso de regionalización, en 1991 se dictó la reforma constitucional que reimpulsó la democratización de los gobiernos locales al reinstaurar sus elecciones municipales, y, en 1992, se dictó la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En 2004 la Comisión Asesora Presidencial realizó una propuesta de “Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial en Chile”. Finalmente, en línea con esta propuesta y luego de muchos años de discusión, en 2017 y en 2018 fueron publicadas las leyes que instauraron por primera vez la elección popular y directa de la máxima autoridad regional, que pasaría a llamarse Gobernador, entregándoles más atribuciones. Adicionalmente, a finales de 2021 se publicó la llamada

¹⁰ Incluso, de la revisión de las actas oficiales de la comisión convocada a discutir el proyecto de Constitución, es posible observar cómo la inquietud por realizar una descentralización “bien hecha” (i.e. que tuviera efectos beneficiosos) fue relevada en variadas ocasiones en las discusiones llevadas a cabo. Se habla también de la importancia de la descentralización como una forma de generar contrapeso al poder del Ejecutivo (*Actas*, 172), para mejorar la gobernanza a lo largo del territorio del país (*Actas*, 173) y para robustecer la vida local y regional (*Actas*, 174), entre otras. Ver *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*.

“Ley Corta de Descentralización” que buscaba corregir ciertos elementos de la ley anterior, buscando una implementación adecuada¹¹. Debido al estallido social y la incidencia del COVID-19 en los procesos electorarios, resultó que al mismo tiempo que se desarrollaba por primera vez la elección popular y directa de la máxima autoridad regional, se estaba eligiendo a los convencionales constituyentes. Mientras se entraba en etapa de implementación y se desplegaba la reforma más reciente en términos de descentralización, en paralelo, se escribía la propuesta de Nueva Constitución de la Convención Constitucional, que optó por un modelo diverso.



CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO REGIONAL

La organización del Estado y, en consecuencia, la forma de estructurar el poder y el ejercicio de la soberanía en su extensión da lugar a diferentes clasificaciones (Vidal 2001). Estas categorías califican a los Estados de una u otra forma, dependiendo en general de los grados de descentralización o autonomía política, administrativa y fiscal que tengan las unidades subnacionales respecto de la unidad nacional, y, en particular, de las relaciones que entre ambos niveles se establezcan. En las categorías clásicas encontramos al Estado Unitario y, en el polo opuesto, encontramos la forma de Estado Federal. Tradicionalmente se ha entendido al Estado Unitario como aquel en que hay un único centro de poder (un nivel central) desde el cual se ejercen las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial (Nogueira 1985). Por otro lado, el Estado Federal se caracteriza por tener varios polos de poder, los que se radican en los Estados miembros (que pueden también llamarse provincias, cantones, *Länder*, entre otros) y que se organizan de manera coordinada (Nogueira 1985). Las clásicas formas de organización territorial del poder se han identificado con sistemas de normas jurídico-constitucionales, con estructuras políticas y económicas, pero también como un fenómeno histórico y sociológico.

Como en todo, no cabe acá hacer una separación binaria entre las diferentes categorías, sino más bien entenderlas como un continuo. Ninguna forma de Estado en la práctica es puramente federal o unitaria y, en realidad, al examinar las características institucionales de los Estados es posible observar que no representan formas excluyentes de ejercer la autoridad política (Arretche 2022). También se debe considerar que las formas de Estado pueden mutar, sea por medio de reformas o cambios constitucionales —es decir directamente (v.g., España)—, como por medio de la interpretación que de éstas se haga —es decir indirectamente—, cuando los países pasan por procesos paulatinos de cambios insti-

¹¹ Las leyes a que se hace referencia son la Ley de reforma constitucional N° 20.990 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, la Ley N° 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, la Ley N° 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del poder, y la Ley N° 21.396 que modifica leyes que indica con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país.

tucionales. Por ejemplo, Colombia en su Constitución es definido como un Estado unitario, pero la literatura hace unos años lo considera más bien como una forma de Estado regional a raíz del proceso de descentralización profundo en que se ha promovido tanto a nivel constitucional como legal (Vidal 2001). Finalmente, la forma de Estado regional, como forma de organización territorial del Estado, combina en distinta medida elementos de ambos tipos ideales (Estado Unitario-Estado Federal).

El Estado regional se relaciona íntimamente con el grado de descentralización de las unidades subnacionales. En la literatura hay quienes plantean que esta forma de Estado es una tercera categoría intermedia entre el federal y el unitario, al poseer atributos que pertenecen a uno y a otro, e independiente de ambos (Vidal 2001). Por otro lado, hay quienes lo observan más bien como un tipo de Estado unitario que se caracteriza por ser descentralizado políticamente, a la vez que mantiene elementos esenciales de unidad, en particular, respecto de la relación de tutela entre la unidad nacional y las unidades subnacionales (Nogueira 1985). En general, la mayor diferencia de un Estado unitario con respecto al tipo ideal de Estado regional es que la principal unidad subnacional (la región) podría no sólo ser titular de funciones administrativas, sino también de funciones legislativas¹². En este marco, se ha descrito que ciertos países, más allá de sus calificaciones denominativas, por su diseño institucional podrían identificarse con esta categorización.

Ahora, los procesos de descentralización pueden tomar la forma de un conjunto de políticas públicas, reformas electorales, o también de una reforma constitucional —como lo fue en el caso de la reforma constitucional de 2018—, o de reemplazo constitucional, tal como lo planteaba la propuesta de la Convención (Falleti 2010). Ahora bien, más importante que la denominación de Estado regional, para evaluar la propuesta en su mérito se debe analizar el diseño particular propuesto. En la siguiente sección se realizará un análisis crítico de él.

IV.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ESTADO REGIONAL DE LA CONVENCION

La lectura sistemática de la propuesta de Constitución de la Convención nos muestra un diseño constitucional que podría ser calificado de maximalista. En un diseño de estas características, es decir, un texto constitucional con una alta densidad normativa y definiciones exhaustivas, las consecuencias propias del principio de supremacía constitucional clásico, generan cierta rigidez. Así, aun cuando

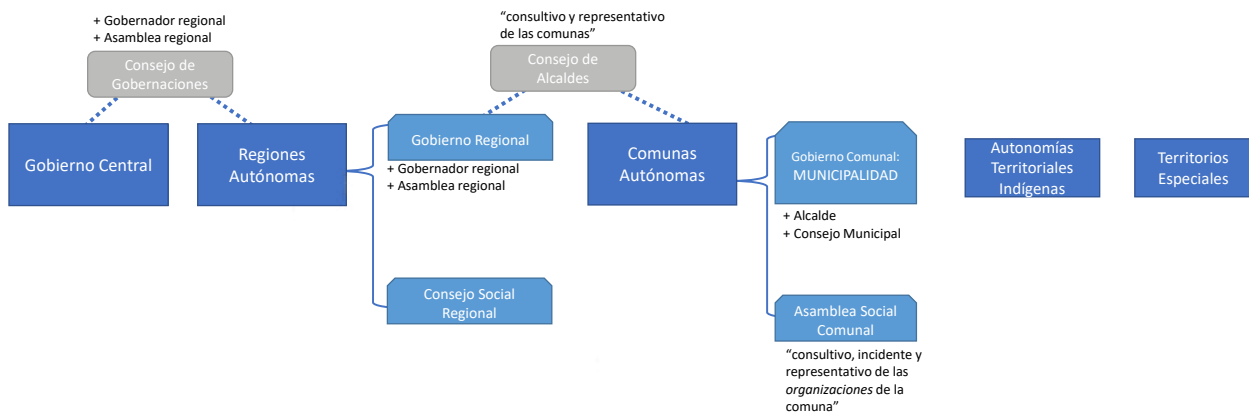
¹² Esto ha llevado a decir que el modelo por el cual optó la Convención Constitucional sería, más propiamente hablando, un Estado regional atenuado.

para la implementación de la propuesta el texto hace variadas remisiones al legislador, algunas de ellas incluso podrían ser calificadas de abiertas, el campo de acción de éste habría estado constreñido por el contenido detallado de la propuesta, especialmente en materia del Estado regional. Esto puede generar que existan varias interpretaciones de una misma norma y poca claridad en los deslindes de competencias, generando entonces un exceso de contiendas que terminan en la judicialización de las entidades territoriales, como veremos a continuación.

En el texto de la Convención, el diseño de la forma de Estado se comienza a delimitar a grandes rasgos ya en el artículo 1°. En él se establece la definición del Estado Regional al declarar que “Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, *regional* y ecológico” (énfasis agregado). Esta definición se concreta en la estructura fundamental propuesta en el capítulo VI del “Estado regional y Organización Territorial”, en el que se disponía que Chile se organizaría “territorialmente en entidades territoriales autónomas y territorios especiales” (art. 187.1). Las entidades territoriales autónomas, dotadas de autonomía política, administrativa y financiera, son la región autónoma, la comuna autónoma, las autonomías territoriales indígenas y los territorios especiales. Cada una de estas entidades territoriales, y algunas veces su órgano ejecutivo (i.e. Gobierno Regional), tienen aparejadas listados de atribuciones. En la propuesta se dispone que la unidad base del Estado regional es la comuna autónoma (art. 201.1) y reconoce a la provincia como una división territorial establecida con fines administrativos que está compuesta por una agrupación de comunas (art. 218). Además, existen diversas menciones al funcionamiento de servicios y deberes del Estado en clave territorial (especialmente aquellos mencionados en el capítulo II de derechos fundamentales y garantías), principios que informan la propuesta (v.g., no tutela entre las unidades territoriales, entre otros) y otras reglas, como las de participación, representación (especialmente las relativas a la Cámara de las Regiones) y democracia directa.

De esta manera, la propuesta establece un complejo entramado de organización del Estado (ver Figura 1).

FIGURA 1: Esquema ilustrativo propuesta “Estado regional”. Elaboración propia



En concreto, esto debe ser considerado especialmente en vista de lo que habría sido su potencial despliegue práctico, como se verá a continuación. Tal como se ha dicho, la propuesta consagra un listado de competencias de la comuna autónoma (art. 202), de la región autónoma (art. 220) y el gobierno regional (art. 224). Las comunas autónomas tienen competencias ‘esenciales’ y las regiones autónomas tienen competencias genéricas y competencias ‘esenciales’ del gobierno regional (órgano ejecutivo de la región autónoma). En ambas entidades territoriales el listado no es taxativo, pues incluyen una cláusula abierta en la que se señala que, eventualmente, éstas podrán ser complementadas tanto por la misma Constitución como por las leyes (letra final, art. 202, 220 y 224)¹³. Por otro lado, el texto propuesto expresamente reconoce que las competencias de la región autónoma podrán ejercerse de manera concurrente con otros órganos del Estado (art. 221.2). Finalmente, son extensos listados de atribuciones en hasta 20 materias nombradas: algunas genéricas, como “garantizar el fortalecimiento de la democracia”, y otras pormenorizadas, como el “fomento del deporte, ocio y la recreación”. En general, el diseño se opone a una atribución de competencias exclusivas.

Un caso ejemplificador de la complejidad de esto se puede ver en la revisión de las atribuciones relacionadas con materias relativas al medioambiente y la naturaleza. La propuesta de Constitución señala que son competencias esenciales de la comuna autónoma la “protección de los ecosistemas comunales y los derechos de la naturaleza” (art. 202 letra e), el “ejercer las acciones pertinentes en resguardo de la naturaleza y sus derechos reconocidos por esta Constitución y la ley” (art. 202, letra f), “la ejecución de los mecanismos y acciones de protección ambiental [...]” (art. 202, letra g) y “la conservación, la custodia y el resguardo de los patrimonios culturales y naturales” (art. 202, letra h). Por su parte, también son competencias de la región autónoma “la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza” (art. 220, letra g), “la regulación y administración de los bosques, las reservas y los parques de las áreas silvestres protegidas” (art. 220, letra h). Como se ve, hay superposiciones entre funciones enfocadas en una misma materia con contornos definidos con poca claridad entre ellas. Nuevamente, esto es especialmente delicado en un diseño constitucional maximalista. Lo mismo ocurre en materia de cultura y las artes (véase art. 202, letra i; art. 202, letra h; art. 220, letra n), así como también, aunque en menor medida, en atribuciones relativas al fomento económico (véase art. 202, letra ñ; art. 202, letra o; art. 224, letra j; art. 224, letra k).

Un caso ejemplificador de la complejidad de esto se puede ver en la revisión de las atribuciones relacionadas con materias relativas al medioambiente y la naturaleza.

¹³ Formulan la cláusula abierta en términos de y “las demás competencias que determinen la Constitución y la ley” (art. 202 letra t y art. 220 letra u) para la región y comuna autónoma. En el caso del gobierno regional, adicionalmente, se incluyen las demás atribuciones que señalen la Constitución, la ley y “el estatuto regional” (art. 224 letra p).

Además, no solo deben ser conjugadas las atribuciones entre las regiones y las comunas autónomas, sino que también éstas con las atribuciones de las autonomías territoriales indígenas (en adelante, ATI). Las atribuciones de las ATI se dejan prácticamente en su totalidad al legislador, señalando que existirán ‘atribuciones exclusivas’ de ellas y otras compartidas con las demás entidades territoriales, y que, en cualquier caso, éstas deberán ser las “necesarias” para el “adecuado ejercicio del derecho de libre determinación” de los pueblos originarios (art. 235). De esta manera, se incluye un nuevo elemento para el ejercicio de ponderación interpretativa que se habría requerido para definir los deslindes de competencia y establecer con claridad lo que le corresponde a cada entidad. Por ejemplo, en las atribuciones relativas al medioambiente, para la concretización de la plurinacionalidad se dispusieron numerosos preceptos relativos a derechos sobre el resguardo del medioambiente, su conservación y uso (v.g., los artículos 58 y 79.1). Entonces, es dable anticipar que se habría requerido de atribuciones relativas al resguardo, cuidado y uso del medioambiente para llevar a cabo los derechos que el mismo texto constitucional le estaría reconociendo a los pueblos originarios, lo que habría generado un nuevo espacio de superposición de atribuciones y competencias ahora entre tres entidades territoriales. Lo mismo acontece con lo relativo a las culturas y el patrimonio (véase art. 34).

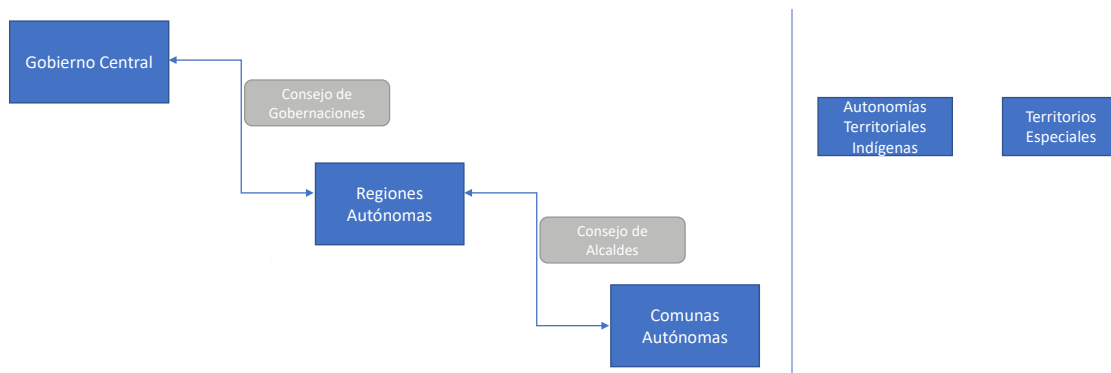
En las atribuciones relativas al medioambiente, para la concretización de la plurinacionalidad se dispusieron numerosos preceptos relativos a derechos relativos al resguardo del medioambiente, su conservación y uso.

Además, en un ejercicio de interpretación que delimite los contornos de las atribuciones de cada entidad, no solo se deberán considerar los enunciados de competencias, sino que también aquellas normas que tienen incidencia en la distribución. Por ejemplo, se tendría que considerar lo dispuesto en el artículo 196 que consagra la subsidiariedad territorial, principio de radicación de competencias que deberá guiar con preferencia local por sobre regional y, a su vez, éste por sobre lo nacional. Este principio, por su parte, tendría que concordarse con el elemento adicional de la regla dispuesta en el artículo 221, donde se señala que aquellas competencias que no hayan sido expresamente conferidas a la región autónoma corresponden a la Administración central. De esta manera, hay algunos principios y reglas que pueden ayudar en la labor de interpretación y también otros que aparentemente entran en contradicción, haciendo compleja dicha tarea. Esto habría sido especialmente delicado en la eventual implementación del Estado regional, ya que la labor interpretativa la hace el legislador en primer lugar y luego, al menos en esta propuesta, la habría realizado la Corte Constitucional, como ente encargado de dirimir contiendas de competencias.

Por otro lado, existen al menos dos niveles de entidades territoriales. Por un lado, hay un nivel que tiene una clara distribución vertical del poder, compuesto por el gobierno central a nivel nacional, la región

y la comuna autónoma, teniendo a esta última como entidad política y territorial base manteniendo el diseño actual (art. 201.1). Aquí, los distintos niveles serían: (i) gobierno central – nivel nacional, (ii) región autónoma – nivel intermedio, (iii) comuna autónoma – nivel local. Además, esta organización territorial se caracteriza por la existencia de consejos que generan espacios de comunicación entre la comuna y la región (Consejo de Alcaldes), y a su vez entre las regiones y el nivel central (Consejo de Gobernadores). Por otro lado, en un nivel distinto estarían las entidades territoriales de las ATI y los territorios especiales (ver Figura 2), los cuales coexisten sin una ordenación o unidad base. Tampoco existen formas de coordinación y/o comunicación entre las ATI y los territorios especiales, ni entre estos con las entidades territoriales de la región y comuna autónoma, menos con el nivel central. De esta manera, se introduce una mayor complejidad, pues no es posible utilizar un criterio de ordenación en esta distribución, que apoyaría la eventual labor interpretativa de asignación de competencias.

FIGURA 2: Esquema ilustrativo relaciones entre entidades territoriales del ‘Estado regional’. Elaboración propia



El caso de Rapa Nui es un ejemplo paradigmático que sirve para ilustrar la importancia de definir las relaciones entre las entidades territoriales y las consecuencias de delimitaciones ambiguas en materia de atribuciones de éstas. La isla es ya un ‘territorio especial’ según lo consagra la Constitución vigente, cuya denominación se mantenía en la propuesta de la Convención (art. 236). También, se habría constituido como comuna autónoma, toda vez que ésta es continuadora y sucesora legal de la municipalidad actual (disposición transitoria decimosexta). Al mismo tiempo, habría formado parte de una región autónoma y, es dable anticipar, podría haberse constituido como autonomía territorial indígena. En suma, dado que en el mismo territorio habría habido una superposición de las cuatro entidades territoriales posibles, con sus respectivas atribuciones, es claro que habría habido una dificultad considerable al momento de conjugar y delimitar los deslindes de competencia en la implementación de este diseño, además de los otros principios y reglas asociados a las entidades territoriales.

Para solucionar estos eventuales problemas, la inclusión de principios y mandatos de coordinación pueden apoyar, pero, por sí solos no constituyen una solución a estructuras difusas de responsabilidad. Otra potencial solución, para evitar contiendas de competencia, sería la existencia de mecanismos de gobernanza multinivel. Estos pueden tomar variadas formas, tales como consejos sociales o mecanis-

mos intergubernamentales, ambos presentes en la propuesta de la Convención. Con todo, los consejos sociales que funcionan como mecanismos de coordinación, son aquellos compuestos por múltiples actores¹⁴ involucrados efectivamente en la producción de la política misma (Tortola 2016). Estos consejos sociales son mecanismos intermedios que combinan una suficiente autonomía en la definición de sus objetivos, junto con una coherencia necesaria en la organización de su actividad. Sin embargo, los consejos de la propuesta son más bien una instancia de representación o comunicación cuya integración quedó indefinida y estará compuesta según lo que eventualmente prescriba la ley (Mascareño y Ortega, 2022). Por su composición y atribuciones, este consejo es de carácter representativo, no es un mecanismo de coordinación. Por su parte, el Consejo Social Regional, encargado de “promover la participación popular en asuntos regionales de carácter participativo” (art. 229), es un órgano de supervisión, no un mecanismo de gobernanza de multinivel. Otros órganos que podrían ser una alternativa en la coordinación son aquellos que conforman mecanismos intergubernamentales entre las distintas entidades territoriales. Al respecto, la literatura ha mostrado que estos tienden a ser más exitosos cuando su composición no es solamente política, entre otras cosas, porque los funcionarios a lo largo del tiempo adquieren un mayor nivel de *expertise* y son más independientes de la opinión pública (Behnke, 2019). Sin embargo, los Consejos de Gobernadores y Alcaldes, respectivamente, fueron diseñados como una instancia de representación política y comunicación entre diferentes niveles, con escasas competencias adicionales. Por ejemplo, el Consejo de Alcaldes y Alcaldesas es un órgano de carácter consultivo en el que estarían representadas todas las comunas autónomas de una región autónoma por medio de sus alcaldes, ante el gobierno regional (art. 211.1). El Consejo de Gobernaciones, órgano presidido por el presidente de la República y conformado por los Gobernadores (art. 230), parece una estructura adecuada para la representación de intereses del nivel regional en el nivel central y para la definición de políticas generales de carácter nacional en el plano regional. Sin embargo, al igual que en casos anteriores, estos consejos son órganos que, de las atribuciones otorgadas y por su composición, parecieran más bien ser de representación política y únicamente consultivos; no mecanismos de coordinación funcional.

Los Consejos de Gobernadores y Alcaldes, respectivamente, fueron diseñados como una instancia de representación política y comunicación entre diferentes niveles, con escasas competencias adicionales.

¹⁴ La gobernanza de multinivel implica, por lo general, un cambio de relaciones que también se vincula con la relación estado y sociedad civil, toda vez que este tipo de gobernanza permite incluir la participación de actores públicos y privados, la que puede tomar variadas formas. Véase Benz, A. (2019).

De esta manera, el Estado regional propuesto era un diseño especialmente complejo, que anticipaba una superposición de competencias, sin mecanismos de coordinación adecuados que permitieran procesar los potenciales problemas que de allí surgieran. Esto habría generado un problema para el legislador, en primer lugar, y luego, para la Corte Constitucional. A raíz de esto, la resolución de las contiendas de competencia se habría convertido, probablemente, en una de las tareas más recurrentes de esta Corte, como se verá más adelante. Al contrario, el diseño constitucional de la organización territorial del Estado y en especial de un proceso de descentralización debiese proponer un marco lo suficientemente general como para posibilitar una implementación y adecuación flexible a los continuos cambios de un país y, al mismo tiempo, lograr una configuración clara que otorgue certezas (Helfmann et al. 2021).

Lo enunciado, además, se habría visto presionado por el calendario de implementación dispuesto por las normas transitorias. En éstas se dispuso que el legislador y los órganos de la Administración del Estado debían adecuar el contenido de las normativas propias del Estado regional en no menos de 6 meses antes de la elección de las autoridades locales (disposición transitoria decimoquinta). Además, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de la Constitución propuesta se debía, previo proceso participativo, enviar un proyecto de ley que regulara estatutos de funcionamiento, resolución de contiendas de competencia y otras relativas a las ATI (disposición transitoria decimoséptima). Estos plazos parecen ser acotados, especialmente considerando que el tiempo es necesario, tanto para lograr un buen diseño, como para tener gradualidad en su implementación. Para ponerlo en perspectiva, desde el ingreso hasta la entrada en vigencia del proyecto de ley ‘para el fortalecimiento de la descentralización’ (Boletín N° 7.963-03), hoy Ley N° 21.074, transcurrieron siete años. Aun así, esta ley tuvo reparos y, como señalamos anteriormente, se terminó dictando una ley adicional que buscaba complementarla para mejorar ciertos aspectos.

V.

DESCENTRALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

Las relaciones con y entre gobiernos subnacionales y locales, son relevantes en el diseño institucional e inciden en un amplio espectro de materias. Por ejemplo, pueden tener consecuencias en conflictos étnicos, al aminorarlos o incrementarlos; pueden incidir en la estabilidad de los gobiernos e incluso en la posibilidad de adoptar exitosamente reformas económicas (Falleti 2010). Con todo, existe una amplia literatura sobre los efectos dispares de la descentralización (De Vries 2000; Faguet y Ali 2009; Falleti 2010; Mookherjee 2015; Abimbola, Baatiema y Bigdeli 2019; Arends 2020; Faguet 2021; entre otros). Sobre estos, es necesario señalar que existen factores históricos, geográficos e incluso culturales

—esto es, exógenos al diseño— que inciden en el resultado final¹⁵. Por esto, la descentralización no debe tomarse como una recomendación de aplicación general. Con todo, son los detalles del diseño institucional los que parecieran ser el factor principal al que se deben atribuir los resultados (Faguet y Ali 2009, 216).

En la literatura, están bien documentados tanto los beneficios que pueden obtenerse por medio de la descentralización, como también los posibles efectos adversos. Así, por ejemplo, uno de los beneficios sería la posibilidad de acercar la toma de decisión a las personas, generando una mayor eficiencia producto del conocimiento que los gobiernos subnacionales o locales tienen de las necesidades de cada entidad territorial (Schultz & Libman 2015). También, hay autores que plantean que podría reducir las posibilidades de abuso de poder, al transferir ciertas funciones desde el gobierno central a niveles menores, introduciendo mayores pesos y contrapesos en la estructura de gobierno (Faguet 2014). Un ejemplo de ello sería la posibilidad de tener gobernadores en regiones que sean de un lado distinto del espectro político que el del presidente¹⁶. También, la descentralización podría propiciar la estabilidad política por medio de transferencias de control sobre gobiernos subnacionales o locales a minorías “agraviadas”, de manera tal que tengan tuición sobre materias que les afecten directamente. En este sentido, Brancati (2006) ha señalado que podría dar cauce institucional y aminorar conflictos étnicos, raciales y otros similares. Por otro lado, hay quienes plantean que, por medio de la creación de un escenario político más complejo, podría mejorarse la competencia (Faguet et al. 2014). Esto se lograría al aumentar y disgregar la competencia por medio de la creación de una mayor cantidad de cargos relevantes a los que postular, permitiendo que haya carreras políticas que faculten un aprendizaje y posicionamiento. Al mismo tiempo, esto disminuiría los costos electorales de perder en los comicios el cargo de Ejecutivo a nivel nacional para los distintos actores políticos. Se ha estudiado también, cómo la entrega de servicios puede hacerse de manera más eficiente y adaptable a las comunidades locales, considerando las necesidades heterogéneas de cada unidad territorial (Aninat et al. 2020).

La descentralización no debe tomarse como una recomendación de aplicación general.

Sin embargo, también se han descrito potenciales efectos negativos que se darían dependiendo del diseño institucional de descentralización. Así, por ejemplo, se ha sugerido que la descentralización podría no hacer eficiente la provisión de servicios estandarizados, genere una pérdida en las econo-

¹⁵ Pedro Morandé hace una reflexión interesante sobre esta materia, situado en el caso latinoamericano. Al respecto, señala que los modelos de desarrollo que no atiendan a la identidad local y a la tradición histórica de un país, “tendrán serias dificultades para echar raíces profundas” (Morandé 2020, 72).

¹⁶ En los textos de *El Federalista* se evidencia cómo una la organización territorial descentralizada (federalismo), es concebida también como una forma de generar pesos y contrapesos en la estructura del poder. Ver al respecto, por ejemplo, *El Federalista* N° 63.

mías de escala o dificulte la coordinación de las políticas nacionales (Prud'homme, 1995; Irarrázaval y Pérez 2009; Faguet et al. 2014). Por su parte, algunos autores señalan que la experiencia federal en Argentina, debido a cómo esta fue diseñada, ha aumentado la deuda nacional a consecuencia del gasto subnacional, e incluso, autores plantean que ha influido en el debilitamiento de la institucionalidad (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2012). En este sentido, el desequilibrio entre el poder (atribuciones) y la responsabilidad de las entidades territoriales, son un potencial problema. En el caso señalado, sería la posibilidad de gasto y emisión de deuda, sin una responsabilidad aparejada con el erario nacional. Por otro lado, cuando las instituciones son débiles e incapaces de imponer límites al ejercicio del poder de los gobiernos subnacionales o locales, se generan consecuencias adversas para la rendición de cuentas, la sostenibilidad fiscal, el crecimiento de la economía, entre otros (Faguet et al. 2014).

En este sentido, uno de los aspectos más relevantes en la configuración de procesos de descentralización es el mecanismo de asignación de competencias y la forma de distribución de las mismas (Anderson 2008). Un problema común en este aspecto, es la falta de definición clara de competencias y funciones. Esto sería especialmente crítico entre gobiernos regionales y los locales, al generar condiciones que permitan que los niveles menores de gobiernos no se responsabilicen por los resultados de su gestión (cualesquiera que estos sean) frente a su electorado y puedan ser transferidos entre ellos (Irarrázaval y Pérez 2009). Esta falta de claridad puede ser producto desde la ambigüedad o la confusión de las atribuciones, hasta la duplicidad o superposición de éstas. Siguiendo el análisis realizado en el apartado anterior, en la propuesta de la Convención éste habría sido precisamente uno de los principales problemas a los que se habría visto enfrentado el diseño institucional.

Esta falta de claridad puede ser producto desde la ambigüedad o la confusión de las atribuciones, hasta la duplicidad o superposición de éstas.

En el caso de insistir en un diseño maximalista en la distribución territorial en la Constitución, una alternativa que eventualmente podría salvar el problema de la superposición de competencias, sería la asignación de éstas “en bloque” entre los diferentes niveles de gobierno (Irarrázaval y Pérez 2009). Otra alternativa, como lo muestra la experiencia comparada, es definir la existencia de mecanismos de coordinación multinivel, ya que estos mejoran la interacción entre las diferentes entidades territoriales. Estos últimos, además, serán necesarios en todo escenario, pues es difícil solucionar las contiendas de competencia únicamente por la vía de una definición absoluta o completa de las mismas, sea en la Constitución o en la ley.

Las reformas de 2017 y 2018, que buscaron fortalecer a los gobiernos subnacionales mediante la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales¹⁷, instauraron un esquema que todavía se encuentra en proceso de implementación¹⁸. Respecto de él, se mantienen ciertas dudas sobre su despliegue final y resultados (Irrarrazaval y Rodríguez 2018). Es más, al analizar este diseño se ve que también está presente el problema de la superposición de competencias y, además, no contempla mecanismos específicos de resolución de contiendas de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales (Helfmann et al. 2021). Con todo, el problema en el diseño propuesto por la Convención es de una entidad distinta, ya que en ella la distribución de competencias se realiza a nivel constitucional. En cambio, en la institucionalidad vigente los problemas de competencia se dan a nivel legal, donde la Constitución entrega solamente un marco.

VI.

DIRIMIR CONTIENDAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES Y UNA COMPARACIÓN CON EL CASO DE ESPAÑA

Según el diseño de la propuesta de Constitución, la Corte Constitucional habría conocido de eventuales conflictos sobre deslindes de competencias y atribuciones entre las distintas unidades territoriales únicamente en casos concretos, es decir, de manera casuística. Esto habría dado lugar a pronunciamientos que directamente abordaran los deslindes de competencias, por ejemplo, cuando tuviera que decidir respecto de la constitucionalidad de las leyes relativas a las atribuciones de las autonomías territoriales indígenas, de las leyes que entregaran atribuciones adicionales a la región y comuna autónoma (art. 381 letras a y b), y de los preceptos de los estatutos regionales, comunales o de las autonomías

¹⁷ La reforma buscaba fortalecer a los gobiernos subnacionales especialmente mediante la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Esta transferencia se puede realizar de manera heterogénea, es decir, sólo a los gobiernos regionales que se indiquen y sólo aquellas competencias relacionadas a las materias que se indican en la ley. Por ejemplo, ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural. Varias competencias específicas (como la elaboración del anteproyecto de plan regulador intercomunal o metropolitano) han sido transferidas a todos los gobiernos regionales. Actualmente, se encuentran en estudio seis competencias, a solicitud del presidente de la República. Estas son: (i) Presidencia de la Comisión de Evaluación de Impacto Ambiental, (ii) Presidencia del Consejo Regional de Capacitación, (iii) Presidencia del Comité Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) y de las facultades del intendente regional y del gobernador provincial en aquél señalados, (iv) Fijación de vías de acceso a playas en los terrenos colindantes, (v) Otorgamiento de concesiones gratuitas de corto plazo, y (vi) Elaboración de los planes reguladores intercomunales. Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.descentralizachile.cl/que-competencias-estan-en-proceso-de-transferirse/>. Un análisis crítico puede encontrarse en Delooz, B. (2019). Actualidad de la regionalización chilena. *Estudios de Derecho*, 76(168), 197-220. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a08>.

¹⁸ Por ejemplo, se encuentra actualmente en discusión el proyecto de ley (Boletín N° 13.815-05) que busca adecuar la descentralización financiera para la consecución de los fines de los gobiernos regionales. Está aún en primera etapa legislativa (Primer trámite constitucional en el Senado).

territoriales indígenas (art. 381 letra c).¹⁹ Y, por otro lado, se habría pronunciado indirectamente sobre los deslindes de competencia constitucionales en ejercicio de su atribución para conocer las contiendas que se suscitaban entre las entidades territoriales (art. 381, letra g). Como ya se ha señalado, considerando que la definición de las competencias de la región autónoma, el gobierno regional y la comuna autónoma fueron consagradas de manera pormenorizada a nivel constitucional, con posibles superposiciones, esta última atribución habría sido posiblemente la de más común ejercicio para la Corte.

Entonces, la Corte iría zanjando casuística e indirectamente, a raíz de la contienda, cuáles son los límites efectivos de aquello consagrado constitucionalmente. Sólo a partir de estos pronunciamientos se iría despejando la superposición de competencias para la implementación del Estado regional. Además, por las características de esta decisión, es dable anticipar que estas decisiones se habrían visto ligadas a conflictos de un cariz político. En definitiva, esto habría significado la judicialización en sede constitucional de la organización territorial de un país, con todos los debates políticos que a ello es posible asociar. Esto presenta, entonces, el problema adicional de haber eventualmente reforzado la objeción contramayoritaria a la labor de la jurisdicción constitucional.

La Corte iría zanjando casuística e indirectamente, a raíz de la contienda, cuáles son los límites efectivos de aquello consagrado constitucionalmente.

Este problema puede ser reflejado en el caso español. En éste, la forma de estado se caracteriza por la existencia de competencias concurrentes entre las diferentes unidades territoriales (especialmente al nivel de lo que sería el símil de la región en Chile) consagradas primero en la Constitución y luego complementadas en los estatutos autonómicos. Una de las complejidades de este diseño tiene lugar, precisamente, a raíz de que el reparto de competencias entre el Estado y los gobiernos subnacionales tiene superposiciones (Bercholc 2015). Esto ha implicado que el Tribunal Constitucional Español ha debido asumir un rol activo en la delimitación de los contornos de este modelo integrado. Así, su modelo de descentralización ha sido catalogado por ciertos autores como uno eminentemente “jurisdiccional” (Aragón 2006), por tanto, pareciera ser más el resultado de la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional antes que de la legislación, que sería la sede llamada a zanjar dichas materias. Incluso, el Tribunal Constitucional Español ha sido denominado el “órgano indefectible del Estado autonómico” (Solozábal 1991). Esto se ve acentuado por el hecho de que el Tribunal no contaría con reglas suficientemente claras para ejercer su rol de árbitro de las contiendas de competencias al implementar

¹⁹ De una manera similar, la Corte Constitucional se habría pronunciado directamente sobre los deslindes de competencia tomando decisiones sobre las definiciones de organización político-administrativas también en el caso de dirimir un conflicto entre la Cámara de las Regiones y el Congreso de Diputadas y Diputados, como señalaba el artículo 268 sobre leyes de acuerdo regional, numeral 2.

el control de constitucionalidad. Sus decisiones, entonces, terminan siendo cuestionadas por contramayoritarias.

Un ejemplo paradigmático de ello se ve en la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional Español que declaró inconstitucionales 14 disposiciones del Estatuto Autonómico de la Comunidad de Cataluña (similar a los estatutos de las Regiones Autónomas), y otros 24 fueron declarados constitucionales, sólo en la medida en que se ajustaran a la interpretación que de ellos había realizado el Tribunal. Algunos pasajes de esta sentencia ilustran tanto el problema de la indeterminación en la distribución de competencias, como el reconocimiento que el mismo Tribunal hace del rol estructurante que ha cumplido su jurisdicción. Ambas nociones están estrechamente relacionadas. En la sentencia se alude al problema competencial suscitado y señalan que el Tribunal, en “su condición de intérprete supremo de la Constitución, [...] es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales. [...] Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción”²⁰. Continúa diciendo que, en las cuestiones de fondo suscitadas, la defensa de las disposiciones se funda en la jurisprudencia del mismo Tribunal, frente a lo cual se indica que:

[esto] no resuelve las objeciones de inconstitucionalidad de las que se le hace objeto, toda vez que, a tenor de lo dicho, la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, *cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional*, al que se habría cuidado de respetar ateniéndose al sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de ésta, la desposee de la condición que le es propia *en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales* (énfasis agregado)²¹.

Cabe destacar que el mismo Tribunal indica que la Comunidad Autónoma solo puede ser titular de aquellas potestades que deriven de la interpretación de la Constitución reservada a dicho Tribunal.

Finalmente, cabe destacar que el mismo Tribunal indica que la Comunidad Autónoma solo puede ser titular de aquellas potestades que deriven de la interpretación de la Constitución reservada a dicho Tribunal,

²⁰ Considerando N° 57.

²¹ Considerando N° 58°.

“no obstante la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a la inevitable dispersión de los criterios constitucionales determinantes al respecto en un cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas, han deparado un cierto grado de incertidumbre en la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial del Estado una vez configurados y definidos por obra de nuestra jurisprudencia [...]” (énfasis agregado)²².

Las dificultades en el diseño y la forma de resolución de estos conflictos también requieren reconocer las limitaciones a la labor misma que puede ejercer la justicia constitucional, en tanto se le pide eventualmente zanjar discusiones jurídicas que colindan con discusiones políticas, como lo muestra el caso de Cataluña. Adicionalmente, en casos de conflictos de competencia territorial las decisiones se pueden ver cruzadas por una objeción respecto a la naturaleza también centralizada del Tribunal. De esta manera, se añade una nueva objeción: la posibilidad que las decisiones privilegien una mirada centralista de la resolución de los conflictos (Solozábal 1991).

Así, estas definiciones jurisdiccionales dejan de ser un dique de contención de la definición del constituyente, para pasar a tomar un rol preponderante —buscado o no— en el diseño político institucional de un país.

Sobre los peligros de la amplificación de la judicialización, Ran Hirschl reflexiona sobre cómo ésta ha dejado de tratar únicamente de derechos (fundamentales, sociales o de cualquier tipo) y ha avanzado hacia materias como los “fundamentos de la identidad colectiva y procesos de construcción de un Estado-nación, propias de la definición y naturaleza misma de la política” (2008, 94), esto es, las ‘megapolíticas’. Esto constituye una forma de activismo judicial que, dada su naturaleza, abstrae estas discusiones del nivel propiamente político y representativo. Esta forma emergente de judicialización, señala Hirschl (2008), estaría moviendo aún más lejos las fronteras de la participación de las altas cortes en la esfera política. Así, estas definiciones jurisdiccionales dejan de ser un dique de contención de la definición del constituyente, para pasar a tomar un rol preponderante —buscado o no— en el diseño político institucional de un país²³. Los potenciales problemas a que se habría visto enfrentada la Corte Constitucional es precisamente un caso de aquello, que se vería reforzado en un esquema de maximalismo constitucional. Otro problema asociado a la judicialización (en general y de la distribución territorial del poder) radica en la falta de herramientas políticamente apropiadas para implementar decisiones que “cambien el orden social” (Rosenberg 2008). La falta de especialización, la imposibi-

²² Considerando N° 58°.

²³ Benoit Delooz (2019) ha advertido también sobre el problema de un eventual “gobierno de los jueces constitucionales en materia de organización político-administrativa”, en el contexto de la consagración del principio de subsidiariedad en materia territorial.

lidad de tomar decisiones en consideración a análisis extensivos que consideren factores internos y externos, dejan a las Cortes (en este caso a la Corte Constitucional) en mal pie para proponer soluciones o evaluaciones estructurales.

Además, un diseño como éste, que sitúa al Tribunal Constitucional en una posición delicada, debiera considerar también la historia constitucional chilena reciente y las constantes críticas —más allá de que sean legítimas o no— a la labor del actual Tribunal Constitucional. Algunas de las más recientes radican en que existirían escasos contornos procedimentales para el ejercicio del poder del Tribunal, y, que en los casos en que existen, son inobservados por éste (Lovera 2022). El diseño propuesto tendía aún más hacia la indeterminación y a un rol preponderante de la justicia constitucional, que lo habría envuelto en discusiones circunstanciales y casuísticas. Esto habría generado, potencialmente, condiciones propicias para nuevas y quizás más hondas objeciones a la labor de la eventual Corte Constitucional.

Por supuesto, esto no quiere decir que no deba existir control jurisdiccional y constitucional de la organización del Estado. Para evitar que este control pueda contribuir en la judicialización y las objeciones señaladas, una alternativa es considerar que definir exhaustivamente el modelo de descentralización en la Constitución es solo una de varias alternativas de diseño institucional para que existan reformas sustanciales (Falleti 2010). Otra alternativa, es evaluar una definición constitucional que no sea maximalista, como lo era la propuesta de Estado regional. De esta manera, que la Constitución defina sólo un marco y busque minimizar las posibilidades de interpretaciones equívocas, de problemas de superposición de competencias y su consecuente judicialización, y, así, fortalezca la descentralización con reglas claras, coherentes y graduales.

VII.

CONCLUSIÓN Y SUGERENCIAS

Una descentralización decidida parece ser uno de los consensos en el camino a seguir en la discusión constitucional. En este artículo se propuso un análisis crítico de la propuesta de la Convención en materia de Estado regional, dado que más importante que la denominación de la forma de Estado, es el conjunto de normas y reglas que le dan forma (Arretche 2022). Para ello, primero se analizó cómo en la historia de Chile ha habido distintos impulsos descentralizadores que han tenido más o menos éxito en su implementación. Así, por ejemplo, nos encontramos actualmente en medio del proceso de implementación de una de las reformas más significativas en términos de descentralización. Luego, se ahondó en cómo la propuesta de Constitución de la Convención disponía un modelo complejo, caracterizado por la autonomía y por una asignación de competencias bajo un modelo integrado y ambiguo en la distribución de las atribuciones, que presentaba un potencial problema de superposición de com-

petencias. Como resultado, con este diseño maximalista, podría haber existido una alta litigiosidad al discernir los ámbitos de competencia de cada entidad territorial.

A continuación, fue señalado que uno de los problemas recurrentes al diseñar un esquema de descentralización es precisamente la asignación de competencias y atribuciones entre las distintas unidades territoriales. Es común ver que exista superposición y/o duplicidad entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y a su vez, entre éstos y los gobiernos locales. La literatura sugiere que es de gran importancia tener especial cuidado en este aspecto del diseño, ya que los deslindes ambiguos dan lugar, a problemas de eficiencia y también a una falta de asignación de responsabilidad de las autoridades con sus electores (la ciudadanía) y una mala experiencia de ‘usuario’ en los procesos de descentralización. Además, la ambigüedad y la superposición de competencias, habrían dado lugar a una alta litigiosidad en la jurisdicción constitucional. Ejemplos de ello se vieron claramente en materia de medioambiente, cultura y economía. Este diseño, además de rígido por su naturaleza constitucional, iba acompañado de un calendario de implementación que dificultaría aún más la tarea de implementación.

Fue señalado que uno de los problemas recurrentes al diseñar un esquema de descentralización es precisamente la asignación de competencias y atribuciones entre las distintas unidades territoriales.

Esto habría tenido múltiples consecuencias. En primer lugar, habría impactado en la labor legislativa al dificultar la interpretación que permitiera una asignación de competencias congruente con la Carta fundamental, y, en segundo lugar, en la resolución de contiendas de competencias en un ambiente litigioso. Un diseño de este tipo no parece adecuado, ya que añade un nuevo problema al incorporar la judicialización del diseño territorial. Así, por mucho que se cambiara el actual Tribunal Constitucional por una eventual Corte Constitucional, se proponía un diseño en el que se podían esperar nuevos cuestionamientos a la labor de dicha corte y sus decisiones. Esto habría generado dificultades atendibles, de acuerdo con la historia reciente de nuestro país en la materia. De esta manera, la propuesta presenta dos tipos de problemas: (i) el cuestionamiento de la legitimidad de la institucionalidad resultante, al ser más bien un producto jurisdiccional y, por añadidura, (ii) una objeción democrática a la labor del Tribunal Constitucional (en este caso, de la Corte Constitucional) con las consecuencias asociadas ya conocidas.

La descentralización no es una ‘bala de plata’ aplicable de manera general para obtener buenos resultados, al contrario, dependerá siempre del diseño institucional concreto. La institucionalidad vigente detenta varios de estos problemas, por ello, mejorar la distribución de competencias, dotar de mayor

claridad a los criterios de asignación, y, eventualmente, evitar que ellas queden consagradas a nivel constitucional, son puntos de partida para la reflexión en torno a quién arbitre las diferencias. Asimismo, al tiempo que se complejiza la estructura territorial de nuestro país, se requerirá también explorar qué mecanismos de gobernanza multinivel son deseables para mejorar las relaciones intergubernamentales, entre otras.

Por supuesto, esta es una discusión en estado inicial cuyo desarrollo deberemos seguir atentamente, pues no es posible olvidar que la descentralización efectiva ha sido una promesa pospuesta en nuestra discusión política y jurídica.

Bibliografía

Abimbola, S., Baatiema, L. y Bigdeli, M. (2019). The Impacts of Decentralization on Health System Equity, Efficiency and Resilience: a Realist Synthesis of the Evidence. *Health Policy and Planning*, 34 (8).

Anderson, G. (2008). *Federalism*. Oxford Studies.

Aninat, I., Casielles, I., Irrarrazaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (2020). Contexto de la descentralización en Chile. En I. Aninat, I. Irrarrazaval, S. Razmilic y J. Rodríguez (eds.), *Más allá de Santiago: Descentralización en Chile* (1era ed., pp. 29-52). Centro de Estudios Públicos.

Aragón, M. (2006). La Construcción del Estado Autónomo. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió Ceriol, N° 54/55, 75-95.

Aragón, M. (1986). ¿Estado jurisdiccional autónomo? *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 16, 7-12.

Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26-45. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>

Arends, H. (2020). The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: A Review of Arguments. *Polit Vierteljahresschr*, Vol. 61, 599-622.

Arretche, M. (2022). Between Federal and Unitary States: A Misleading Dichotomy. En C. Hubner, R. Gargarella y S. Guidi (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America* (pp. 470-482). Oxford Academic.

Bacot, G. (2005). L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices. *Tocqueville Review*, 26(1), 203-240.

Barber, N. (2010). *The Constitutional State*. Oxford University Press.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 185-205.

- Behnke, N.** (2019). How Bureaucratic Networks Make Intergovernmental Relations Work: A Mechanism Perspective. En N. Behnke, J. Broschek, & J. Sonnicksen (eds.). *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance* (1st ed., pp. 23-40). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0>
- Benz, A.** (2019). Transformation of the State and Multilevel Governance. En N. Behnke, J. Broschek, & J. Sonnicksen (eds.). *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance* (1st ed., pp. 23-40). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0>
- Bercholz, J.** (2015). El Tribunal Constitucional Español y el Desarrollo Autonómico a través del control de constitucionalidad. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10.
- Boisier, S.** (2000). Chile: La vocación regionalista del gobierno militar. *EURE* (Santiago), 26(77), 81-107. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700004>.
- Brancati, D.** (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?. *International Organization*, 60 (3), 651-685. <https://www.jstor.org/stable/3877823>
- Burgess, M.** (2006). *Comparative Federalism: Theory and practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203015476>
- Celedón, T. y Chechilnitzky, A.** (06 de diciembre de 2022). Partidos avanzan en acuerdo constituyente que consideraría un órgano redactor mixto. *El Mercurio*, pp. C2.
- Colombo Campbell, J.** (2016). El conflicto constitucional competencia del Tribunal Constitucional para su solución. *Revista De Derecho Público*, 61, 47-68. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i61.43226>
- De Vries, M.** (2000). The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38, 193-224. <https://doi.org/10.1023/A:1007149327245>
- Delooz, B.** (2019). La dudosa tentación de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno. *Revista de derecho (Coquimbo)*, Vol. 26. <https://dx.doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2019-0018>.
- Estefane, A.** (2017). Capítulo III: Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. En I. Jaksic y F. Rengifo (eds.), *Historia Política de Chile, 1810-2010, Tomo II Estado y Sociedad* (pp. 87-138). Fondo de Cultura Económica.
- Faguet, J.P.** (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2-13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Faguet, J.P.** (2021). Understanding Decentralization Theory, Evidence, and Method, with a Focus on Least-Developed Countries. Working Paper Series, International Development, No. 21-203.
- Faguet, J.P. y Ali, Z.** (2009). Making Reform Work: Institutions, Dispositions, and the Improving Health of Bangladesh. *World Development*, 37 (1), 208-218. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.02.011>.

- Faguet, J.P., Fox, A. & Pöschl, C. (2015). Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Supple State. En J. P. Faguet & C. Pöschl (Eds.), *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers* (pp. 129-1589). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737506.003.0006>.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511777813.007
- Fuentes, C., Jiménez, L. y Ojeda, J. M. (11 de octubre de 2022). “Primera parte del acuerdo constitucional: el borrador con las 12 bases que consensuaron los partidos”. *La Tercera*. <https://bit.ly/3Uwm58x>
- Hamilton, A. y Madison, J. (2016). *El federalista*. Ediciones Akal. <https://elibro.net/es/lc/bibliotecasuc/titulos/49771>
- Helfmann, C., Irarrázaval, I., Lara, J. L., Mardones, R., Rodríguez, C., Rodríguez, J., Suárez-Cao, J., Varas, J. A., y Viera-Gallo, J.A. (mod.). (2021). Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización. *Temas de la Agenda Pública*, Centro de Políticas Públicas UC, Año 16, N° 139.
- Hirschl, R. (2008). The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, 11, 93-118. DOI 10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906
- Irarrázaval, I. y Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*, (pp. 175-205).
- Irarrázaval, I. y Rodríguez, J. (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la agenda pública*, 108.
- Jiménez Larraín, F., y Jiménez Loosli, F. (2021). *Historia Constitucional de Chile*. Ediciones UCSC.
- Locke, J. (1959). *Segundo tratado de gobierno* (1a ed). Agora.
- Lovera, D. (2022). Tres advertencias: Tribunal Constitucional y el derecho adjetivo. *Estudios constitucionales* 20-1.
- Mascareño, A. y Ortega, M. (2022). Estado regional. Manuscrito. Centro de Estudios Públicos.
- Mookherjee, D. (2015). Political Decentralization. *Annual Review of Economics*, 7, 231-249. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115527>.
- Morandé, P. (2020). Identidad local y cultura popular. *Punto y Coma*, 3, 72-83.
- Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *EURE*, 12.
- PNUD (2018). Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Prud'homme, R.** (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220. <http://www.jstor.org/stable/3986582>
- Reyes, M. A.** (2007). La Organización Institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 79, 9-32. <http://www.jstor.org/stable/24885430>.
- Rosenberg, G.** (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (2a ed.) University of Chicago Press.
- Schultz, A., & Libman, A.** (2015). Is there a local knowledge advantage in federations? Evidence from a natural experiment. *Public Choice*, vol. 162(1/2), 25-42. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0187-x>
- Solozábal, J.** (1991). Estado Autonómico y Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*. 73, 35-55.
- Tagle, M.** (1985). Notas históricas sobre el centralismo institucional chileno. *EURE* 34-35, 163-169. Disponible en <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/3759>.
- Tocqueville, A.** (2008). *La democracia en América, I*. El Cid Editor.
- Tortola, P.** (2016). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, Vol. 56, 2, 234-250. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>
- Véliz, C.** (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Editorial Ariel.
- Verdejo, R. y Martínez, C.** (04 de septiembre 2022). “Vamos a cumplir la palabra empeñada”: Chile Vamos ratifica su compromiso por “una nueva y buena Constitución”. *La Tercera*. <https://bit.ly/3D0ny22>.
- Vidal, J.** (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Universidad del Rosario.
- Weber, M., Gerth, H. H., y Mills, C. W.** (1958). *From Max Weber: essays in sociology*. Oxford University Press.

Legislación citada

Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Imprenta Universitaria. 1925, disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/19686/5/34309b.pdf>.

Constitución Política de la República de Chile, promulgada el 8 de agosto de 1828, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1005225>.

Jurisprudencia citada

Tribunal Constitucional de España, de 28 de junio de 2010, Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, STC 31/2010

Tribunal Constitucional de Chile, de 5 de junio de 2007, Requerimiento de inconstitucionalidad, STC Rol N° 558-06.

Otros documentos

Propuesta Constitución Política de la República de Chile. 2022. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Lucas Sierra I.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES

